

УДК 342.1

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
КОНКУРСНОГО ВІДБОРУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ
ЗА ТРУДОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН**

**SPECIFICS OF LEGAL REGULATION COMPETITIVE SELECTION
FOR STATE SERVICE UNDER LABOR LAW EUROPEAN COUNTRIES**

Зеленський В.М.,

*аспірант юридичного факультету
кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті розглядаються теоретичні та практичні питання щодо особливостей правового регулювання конкурсу при прийомі на державну службу в країнах Європи. Нами проаналізовано законодавство із зазначеної проблематики окремих європейських країн з метою виявлення закономірностей розвитку системи конкурсного відбору при прийомі на роботу. Також розглянуті можливості застосування позитивного досвіду при реформуванні національної системи, зокрема державної служби.

Ключові слова: державна служба, умови прийняття, конкурсні процедури, європейський досвід, законодавство.

В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы относительно особенностей правового регулирования конкурса при приеме на государственную службу в странах Европы. Нами проанализировано законодательство по данной проблематике отдельных европейских стран с целью выявления закономерностей развития системы конкурсного отбора при приеме на работу. Также рассмотрены возможности применения положительного опыта при реформировании национальной системы, в частности государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, условия принятия, конкурсные процедуры, европейский опыт, законодательство.

The article deals with theoretical and practical issues concerning peculiarities of legal regulation of the competition for admission to the civil service in Europe. We analyzed the legislation of the said problems of some European countries to identify patterns of development of the competitive selection for employment. Also considered the possibility of positive experience in reforming the national system, including the civil service.

Key words: public service, acceptance conditions, competitive procedures, the European experience, legislation.

Актуальність теми. На сьогодні одним із найактуальніших методів відбору на державну службу є конкурс. У нашій країні конкурс спрямований на виявлення лише загальних знань щодо чинної нормативно-правової бази. Поза увагою залишаються професійні якості, досвід, ерудиція, навички та вміння тощо. Проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців – це основна процедура прийняття на державну службу третьої–сьомої категорій посад державних службовців [1, с. 16]. За твердженнями науковців, конкурсна система має давати можливість визначити професійний рівень претендентів, особистісні, морально-етичні якості, особливості характеру, спроможність брати на себе відповідальність, проявляти ініціативність [2, с. 21–25]. Таким чином, конкурс у повній мірі не виконує своєї місії – ви-

явлення найкращих претендентів, тому виникла нагальна необхідність у перегляді концептуальних підходів до основних методів конкурсного відбору в Україні. Дослідження питання особливостей конкурсного відбору кандидатів на заміщення посади державного службовця є досить актуальним з огляду на те, що одним із визначальних факторів ефективного функціонування публічної адміністрації в будь-якій країні є високий рівень професіоналізму її чиновників, а також у зв'язку з останніми подіями в Україні питання конкурсного відбору є досить актуальним і потребує дослідження та приведення правових норм до європейських стандартів.

Метою статті є аналіз національного законодавства та законодавства європейських країн у галузі визначення умов проведення конкурсу при

прийнятті осіб на заміщення вакантних посад державного службовця.

Виклад основного матеріалу. Прийняття на державну службу є об'єктом науково-теоретичних досліджень багатьох відомих науковців, зокрема А.В. Андрушко, В.С. Венедіктової, І.П. Грекової, М.І. Іншина, І.П. Лавринчук, О.В. Лавриненка, В.В. Лазора, Л.І. Лазор, Н.М. Неумивайченко, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, О.І. Процевського, В.Г. Ротаня, О.В. Смирнова, Б.С. Стичинського, В.М. Толкунової, Г.І. Чанишевої, О.М. Ярошенка та інших знаних учених у галузі трудового права. Дослідженням конкурсного відбору займалися чимало вчених, серед яких: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.С. Венедіктова, І.П. Грекова, М.І. Іншин, А.В. Кірмач, І.Ф. Корж, Т.В. Мотренко, Н.Р. Нижник, І.П. Лавринчук, О.В. Лавриненка, В.В. Лазора, О.М. Ярошенко та інші, але їй досі відсутні комплексні дослідження цього питання.

Системне дослідження законодавства європейських країн дозволяє виокремити спільні попередні умови прийняття на державну службу, зокрема громадянство, обсяг дієздатності, вікові обмеження, досконале володіння мовою, відсутність судимості, наявність відповідної освіти, відсутність родинних зв'язків із майбутнім керівником, фізична придатність до виконання покладених на державного службовця трудових обов'язків. Деякі науковці солідарні в думці, що саме конкурс вважається тим способом відбору на посади державних службовців, що дозволяє гарантувати рівність та неупередженість при оцінці кандидатів та запобігає протекціонізму і фаворитизму при прийнятті на державну службу [3, с. 135].

Конкурс у державній службі України проводиться в декілька стадій. При цьому «стадія» розуміється як певний ступінь, період, етап розвитку чогось, що має свої якісні особливості [4, с. 114]. О.П. Єфремова визначає стадії у конкурсній процедурі як певні етапи конкурсу, які мають певну мету, строки та рішення, що приймаються [5]. Н.М. Неумивайченко визначає, що конкурс має місце лише за наявності таких умов: 1) наявність вакантної посади; 2) рішення про проведення конкурсу; 3) публікація у засобах масової інформації про проведення конкурсу; 4) наявність або формування конкурсної комісії [12, с. 121].

Розглядаючи й порівнюючи такий правовий інститут, як конкурс, необхідно визначити, що у різних країнах процедура самого конкурсного відбору відрізняється й свідчить як про систему державної служби, так і про національні особливості держави та законодавства відповідної країни.

Цікавим видається досвід Франції щодо правового регулювання проведення конкурсу для заміщення вакантних місць державними служ-

бовцями. Вступ на державну службу у Франції регулюється Законом від 13 липня 1983 р. «Про права й обов'язки державних службовців», що встановлює п'ять передумов отримання статусу чиновника: наявність французького громадянства, володіння політичними правами, дотримання законів, позитивне відношення до законів про службу в армії, фізична придатність [5]. Конкурс у Франції вважається найкращим способом відбору кандидатів, оскільки дотримується принцип рівного доступу громадян до державної служби. Проведення конкурсу у Франції довгий час регулювалося такими нормативними актами: Ордонансом про державну службу від 4 лютого 1959 р. та «Загальним статутом публічної служби», який був прийнятий у 1946 р. [6, с. 81]. На даний момент проведення конкурсу в цій країні здійснюється відповідно до Закону № 84-16 від 11 січня 1984 р. «Про статутні положення стосовно публічної служби держави». Набір службовців за вище вказаним Законом здійснюється: шляхом проведення конкурсу для кандидатів, які мають певні дипломи або можуть підтвердити закінчення певних курсів навчання; за допомогою конкурсів, до участі в яких допускаються службовці, а також, на передбачених у спеціальних положеннях умовах, агенти держави, військовослужбовці, судові чиновники й агенти територіальних об'єднань та публічних установ, які перебувають на дійсній службі, у відрадженні, у відпустці з догляду за дитиною або на строковій військовій службі, а також кандидати, які працюють у міжнародних міжурядових організаціях; для прийняття в деякі корпуси службовців і на умовах, встановлених спеціальними положеннями про службу, можуть організовуватись конкурси, до участі в яких допускаються кандидати, які можуть довести виконання протягом певного часу професійної діяльності одного або кількох видів, одне чи декілька перебувань на посадах у виборних органах територіальних формувань.

Також звертається увага на вік, освіту й досвід служби. Конкурс проводиться у формі іспитів або за ступенями і званнями, коли порівнюються послужні списки кандидатів. Слід відмітити ту особливість, що зазвичай проводяться паралельно три конкурси: перший – для випускників вузів; другий – для кадрових службовців; третій – для тих, хто вступає до Національної адміністративної школи виборних посадових осіб місцевих співтовариств, керівників асоціацій і профспілок. Оголошення конкурсу проводиться постановою відповідного міністра, у якому вказується порядок проведення випробувань (зазвичай, випробування проходять у формі тестування), кількість посад, що підлягають заміщенню, і початок випробувань. Відбір кандидатів проводиться спеціальним

журі, створеним органом, де відкрита вакансія державного службовця. Підготовлений список кандидатів журі передає цьому органу, що і виносить остаточне рішення. Прийнятий на державну службу не відразу набуває статусу державного службовця, а лише після проходження стажування або випробування. Будь-яка особа, що брала участь у конкурсі, може оскаржити його результати в адміністративному суді. Також слід звернути увагу на те, що у Франції громадяни країн Євросоюзу також можуть брати участь у конкурсах на заміщення посад державних службовців, при цьому деякі сфери діяльності (юстиція, поліція, дипломатія та ін.) доступні лише для громадян Франції. Таким чином, на нашу думку, позитивним видається досвід Франції в тому, що як для участі в конкурсі, так і для вступу на державну службу особа має відповідати таким критеріям: наявність громадянства, володіння політичними правами, дотримання законів, позитивне відношення до законів про службу в армії, фізична придатність, оскільки це дає змогу відібрати найкращого з претендентів.

Для вдосконалення конкурсного відбору в Україні вважаємо за необхідне розглянути особливості конкурсного відбору у Великобританії. Зокрема для набору цивільних службовців провадяться конкурсні письмові іспити та співбесіда. Усному екзамену надається важливіша роль. Британці обґрунтовано вважають, що співбесіда дозволяє визначити справжній рівень претендента [9, с. 166]. У Великобританії процедура прийому на державну службу розрізняється залежно від щабля, групи або характеру посади. Відбором кандидатів для посади на державну службу займається Комісія зі справ цивільної служби, а також безпосередньо міністерства й відомства. Допоміжну роль виконує спеціальне Агентство з оцінки й відбору кандидатів для державної служби. На ряд технічних посад, що не вимагають високої кваліфікації, зарахування може проходити за спрощеною процедурою самими міністерствами (відомствами). Набір службовців середньої ланки проводиться міністерствами й відомствами під загальним контролем Комісії. Процедура прийому на роботу фахівців цивільної служби (юристів, економістів, інженерів, адміністраторів) полягає у спеціальному конкурсі, проведеному Комісією зі справ цивільної служби. Вона займається відбором кандидатів на середні й вищі посади у системі державної служби. Відбір кандидатів на державну службу здійснюється такими відділами Комісії зі справ цивільної служби: з адміністративних посад, з наукових посад, з технічних посад (інженерних та ін.), а також загальним відділом (відбір кандидатів на юридичні, інформаційні й інші посади). Сама процедура відбору складається з декіль-

кох етапів. Перший – письмовий іспит на задану тему в якості головної умови вступу до цивільної служби, що заснований на програмах провідних університетів – Оксфорда та Кембриджа, що призводить до того, що саме ці університети надають більшу частину кандидатів на керівні посади [9, с. 166]. Така система підбору кадрів за певних умов була б доцільною і в Україні. Після успішного проходження першої стадії відбору протягом двох днів проводяться тести й інтерв'ю. Цей етап набув основного значення. Потім представники Відділу з остаточного відбору на підставі оцінки, даної екзаменаторами й членами Ради з інтерв'ю, проводять заключну співбесіду, в результаті чого вирішується питання про зарахування.

На нашу думку, позитивний досвід щодо конкурсного відбору має ФНР. Довгий час питання конкурсного відбору регулювалося Федеральним Законом «Про чиновників», що був прийнятий у 1953 р. Проте через деякий час був прийнятий Закон «Про статус чиновників» у редакції від 31 березня 1999 р., який діє і сьогодні та визначає загальний статус чиновників, принципи їх призначення, порядок просування по службі, визначені права та обов'язки чиновників, а також встановлені вимоги, яким повинен відповідати чиновник. Федеральним службовцем вважається особа, яка знаходиться в публічно-правових відносинах служіння та вірності з федерацією або з федеративною корпорацією, закладом або установою публічного права [10]. Особи, які зайняті на державній службі, поділяються на три категорії: чиновники, службовці і робітники державних установ. Основний закон Федеративної Республіки Німеччини визначає, що чиновники у Німеччині, як особлива група людей, що проходять державну (публічну) службу, пов'язані з державою «узами публічно-правових відносин служіння та вірності» [11]. Важливим є те, що при відборі осіб для роботи в державних федеральних органах діє в якості обов'язкової умови так званий принцип «землянство», згідно з яким залучатися повинні ті чиновники, які належать до тієї федеративної землі, на території якої діють відповідні державні органи.

Федеральний Закон «Про статус чиновників» встановлює такі підстави виникнення публічно-правових (державно-службових) відносин: призначення на посаду на підставі адміністративного акта на розсуд керівника установи; зарахування на посаду внаслідок успішної здачі конкурсних іспитів; кооптація і зарахування на посаду. Персонал публічних установ ФРН комплектується на конкурсній основі. Кандидати визначаються через оголошення конкурсу на заміщення посади. Їх відбір повинен здійснюватись відповідно до

придатності, спроможності і фахових здібностей, не беручи до уваги стать, походження, расу, віросповідання, релігійні або політичні переконання, зв'язки. Згідно з Федеральним Законом «Про державних службовців» від 27 лютого 1985 р. до остаточного зарахування на посаду чиновник зобов'язаний пройти випробувальний термін. Для чиновників нижчого рангу він становить один рік, середнього рангу – два роки, підвищеного рангу – три роки, вищого рангу – чотири роки. Це мінімальний випробувальний термін, скорочення якого не допускається [7, с. 35]. Вважається, що такий тривалий строк випробування дає змогу перевірити всі якості особи, що претендує на зайняття посади.

У німецькому Федеральному Законі міститься таке положення: «Стосовно подальших виключень з обов'язку оголошення конкурсу на заміщення посад рішення приймає Федеральний комітет з особового складу державних службовців». Отже, винятки можуть встановлюватись уповноваженим центральним органом з питань персоналу [8].

Особливу увагу при реформуванні системи державної служби слід приділити порядку формування конкурсних комісій. Останні повинні формуватись із представників різних органів та інституцій, що надасть змогу гарантувати об'єктивність оцінювання характеристик кандидатів на посади та мінімізувати зловживання при проведенні конкурсу.

Висновки. Проаналізувавши процедуру конкурсного відбору в деяких країнах Європи, потрібно визначити, що в Україні вона є недосконалою, має більшою мірою формальний характер і не створює умови для відбору найкращих претендентів для заміщення посад державних службовців.

У законодавстві більшості держав присутні норми про конкурс як найбільш демократичну й ефективну процедуру відбору кандидатів на державну службу, оскільки дає змогу виділити здатних, винятково за оцінкою професійного та освітньо-кваліфікаційного рівня кандидата та вміння проявити себе. Особливості в організації конкурсу на заміщення вакантних посад у державній службі є у кожній з розглянутих країн, а правове регулювання інституту державної служби має багато спільного. Також системне дослідження законодавства європейських країн дозволяє дійти висновку, що попередніми умовами прийняття на державну службу, зокрема за конкурсом, є: належність до громадянства держави; повна дієздатність особи; володіння державною мовою; перебування в межах певного віку; наявність відповідної освіти; відсутність судимості за умисні злочини; відсутність кровної спорідненості з майбутнім керівником; фізична придатність до зайняття посади; дотримання військового законодавства; неналежність до заборонених організацій; попередній професійний досвід; проходження підготовчої служби. Вважаємо, що наведені критерії мають бути запроваджені у вітчизняному законодавстві.

Отже, досвід зарубіжних країн та національного законодавства дає підстави зробити висновки про те, що у законодавстві більшості європейських держав дотримуються процедури конкурсного відбору при заміщенні вакантної посади державного службовця як найбільш демократичної та ефективної процедури відбору кандидатів, що дає змогу приймати рішення про прийом на роботу, ґрунтуючись винятково на оцінці професійного та освітньо-кваліфікаційного рівня кандидата.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Добір кадрів на державну службу : зарубіжний та вітчизняний досвід / Т. Витко. – 2-е вид. перероб. та доп. – Івано-Франківськ : ФОЦППК, 2011. – 40 с.
2. Малиновський В.Я. Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні / В. Малиновський // Вісник державної служби України. – 2009. – № 3. – С. 21–25.
3. Кірмач А.В. Конкурсна процедура прийняття на державну службу : європейський досвід правового регулювання // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 1. – С. 135–140.
4. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 317.
5. Єфремова О.П. Законодавче регулювання конкурсу в Україні та зарубіжних країнах : порівняльний аналіз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/226-admin-pravo/3575-2010-01-29-14-54-23.html>.
6. Рубинский Ю. Государственная служба во Франции // Современная Европа. – 2007. – № 2(30). – С. 79–90.
7. Административное право зарубежных стран : [учеб. пособие] / под. ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной. – М. : Спарк, 2003. – 114 с.
8. Боссарт Д. Державна служба у країнах – кандидатах до вступу до ЄС : Нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О.М. Шаленко ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К. : Міленіум, 2004. – С. 128.
9. Василенко І.А. Административно-государственное управление в странах запада : США, Великобритания, Франция, Германия : [учеб. пособие] / И.А. Василенко. – М. : Издат. корпорация «Логос», 2000р. – 200 с.
10. Про чиновників (службовців) : Федеральний Закон від 27.02.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bundestag.de/>.
11. Основний закон Федеративної Республіки Німеччини від 23.05.1949 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD>. HTM.
12. Неумивайченко Н.М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Н.М. Неумивайченко. – Х., 2002. – 198 с.